

Hoffman István  
adjunktus (ELTE ÁJK)

## Modellváltás előtt a magyar települési önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel

A modern államokban a helyi-területi önkormányzatok rendkívül széles körben látnak el különféle közfeladatokat. A helyi demokrácia és az összetett feladatok megfelelő szintű ellátása érdekében a lokális autonómiák tekintetében a világ országaiban különféle modellek alakultak ki. A stratégiai döntések és az operatív igazgatási feladatok megosztásának különféle szabályozási rendszerei alakultak ki. Az államok többségében az igazgatási feladatok vezetése tekintetében elkülönült szervezet jött létre. Az igazgatási feladatokat ellátó szervezetek vezetésének is több modelljét különíthetjük el, amelyek rendkívül változatosak az egyes önkormányzati jogokban.

A különféle nemzetközi modellek vizsgálatának külön aktualitást adhat, hogy a nemrégiben közzétett, a helyi önkormányzatokról szóló (új) törvény tervezete<sup>1</sup> jelentősen átalakítaná a magyar önkormányzati rendszert. Az átalakítás részeként alapvető jelleggel, rendszerszerűen módosulna a helyi közösségek autonómiáinak igazgatási szervezetrendszer. A magyar változás irányainak megértését, a várható új rendszer működésében rejlő lehetőségek és veszélyek felmérését segítheti, ha nemcsak a magyar jog változásait, hanem a különböző külföldi szabályozásokat is megvizsgáljuk.

### I. A települési önkormányzatok igazgatási rendszereinek főbb modelljei

A települési önkormányzatok igazgatási rendszerei vezetésének tekintetében több elképzelés és szabályozási módszer alakult ki az egyes államokban, amely modellek többféleképpen csoportosíthatóak. A csoportosítások egy részének megközelítése a *közigazgatási jogtudomány* módszereit alkalmazza, s aszerint különíti el az egyes rendszereket, hogy kialakult-e önálló igazgatási szervezet, s ha igen, akkor annak milyen a vezetési struktúrája.<sup>2</sup>

A másik megközelítési irányt az *igazgatástudományi szemléletű csoportosítások* jelentik, ahol a jogi szabályozás mellett a tényleges működés szempontrendszerit is figyelembe véve osztályozzák az egyes országok szabályozását. Így egyes szerzők az igazgatási szervezet jogállása, az egyszemélyi vagy tanácsai vezetés, valamint az önkormányzati igazgatásban a professzionális és a politikai elem súlyának elemzése alapján állítanak fel csoportokat.<sup>3</sup> Egy másik csoportosítás mindezeket túl

különös hangsúlyt helyezett az igazgatási szervezet vezetője által betöltött politikai szerep vizsgálatára is.<sup>4</sup>

Az igazgatástudományi és a jogtudományi módszerek határterületén helyezkedik el az a megközelítés, amelyben az önkormányzatok döntéshozatali és igazgatási szervezetei közötti kapcsolatok elemzéséhez az egyes kormányformákat és az azokkal kapcsolatban az alkotmányjog és a politikatudomány világában kialakult fogalomrendszert hívják segítségül.<sup>5</sup>

Álláspontom szerint a fenti szabályozások összehasonlítása során egy olyan modell alkalmazása indokolt, amelyben *mind a közigazgatási jogtudományi, mind az igazgatástudományi szempontok megjeleníthetők*. Ennek megfelelően jelen munkámban a főbb rendszerek összevetéséhez e két megközelítést ötvöző módszert alkalmazok, s elkülönítem egymástól azokat a rendszereket, ahol az igazgatási feladatokat vagy közvetlenül a stratégiai döntéshozó feladatokat ellátó testület, vagy a testülettől jogilag csak részben elkülönülő, alárendelt, annak egyfajta speciális bizottságát képező szervezet vagy szervezetek látják el (*a testületi vagy bizottsági igazgatási szervezet modellje*). A második csoportot azok a rendszerek képezik, ahol az igazgatási feladatok ellátását egy, az önkormányzati rendszerben a testülettől elkülönült, az önkormányzati jog által önálló szereplőként meghatározott egyszemélyi vezető látja el (*monokratikus igazgatási szervezet*). A harmadik csoportba azokat a modelleket sorolom, ahol az elkülönült igazgatási szervezeten belül elválasztják egymástól a szakpolitikai és az adminisztratív igazgatási feladatokat ellátó szervezetet vagy vezetőket (*dualisztikus igazgatási szervezet*). A csoportosítás szempontrendszere így alapvetően közigazgatási jogtudományi, azonban az igazgatástudomány megközelítését is alkalmazza akkor, amikor azt vizsgálja, hogy az igazgatási szervezet és annak vezetése miként kapcsolódik be az önkormányzati döntéshozatal rendszerébe, s hogy az egyes megoldások milyen politikai és igazgatási szerepeket kínálnak a szervezetrendszer vezetőinek.<sup>6</sup>

#### 1. A testületi vagy bizottsági igazgatási szervezet modellje

Ebbe a modellbe azokat az államokat sorolom, ahol az igazgatási feladatokat vagy közvetlenül a stratégiai

döntéshozó feladatokat ellátó testület, vagy a testülettől jogilag csak részben elkülönülő, alárendelt, annak egyfajta speciális bizottságát képező szervezet vagy szervezetek látják el. Ebbe a csoportba számos ország – gyakran sok szempontból – eltérő modellje sorolható, ám alapvetően ezek azok a rendszerek, ahol a közvetlenül választott, a stratégiai döntésekért felelős szervezet alapvetően meghatározza az önkormányzat igazgatási feladatait. Bár e körben rendkívül ritka az a megoldás, ha egyáltalán nem alakul ki végrehajtó szervezet, azonban a rendszerben általában a testületi szerv által választott, gyakran a testület speciális bizottságának megfelelő szerv látja el az operatív igazgatási feladatokat, illetve azok többségét.

#### a) A hagyományos angolszász modell

A hagyományos angolszász – az Egyesült Királyság területén érvényesülő – modellben a *polgármester* jellemzően a tanács elnöki feladatait ellátó, a tanács által választott, elsősorban ceremonális feladatokat ellátó, rövidebb megbízási idővel rendelkező tisztségviselő volt.<sup>7</sup> Ebben a modellben az elsődleges igazgatási feladatokat a tanács által megválasztott egyes ágazati hatóságokat (*authorities*)<sup>8</sup> vezető tisztségviselők látták el, aki együttesen alkották az önkormányzat kabinetjét (*cabinet*)<sup>9</sup>. A hagyományos angolszász megközelítés azonban ezekre a szereplőkre nem önálló szervként, hanem a tanács nevében és megbízásából feladatokat ellátó egységként tekintett.<sup>10</sup>

A fenti, hagyományos, testületi vezetésű igazgatási modell alapvetően a XXI. század elejéig állt fenn tiszta formában. A munkáspárti kormányok ugyanis a tanácsi központú, kollegiális igazgatási rendszer helyett meg kívánták erősíteni az egyszemélyi, közvetlenül választott vezetők szerepét az önkormányzatokban. A 2000-es önkormányzati törvény (*Local Government Act 2000*) ezért megteremtette annak a lehetőségét, hogy a polgármestert közvetlenül válasszák, s egyben ő legyen az önkormányzati kabinet vezetője, valamint azt is lehetővé tette, hogy a kabinet helyett annak feladatait egy egyszemélyi professzionista vezető, a *manager* lássa el. Mindezek mellett azonban meghagyta a hagyományos modell érvényesülésének a lehetőségét azzal, hogy a közvetlenül választott vezetőt nem polgármesterként (*mayor*), hanem tanácsi vezetőként (*council leader*) jelölte meg.<sup>11</sup> Figyelemmel arra, hogy a kormányzat szándékai ellenére csak viszonylag kevés helyi önkormányzat választotta a közvetlenül választott vezetés modelljeit, azaz a legtöbb brit helyi közösség a hagyományos modellt választotta, a 2007-es önkormányzati és egészségügyi reformcsomag (*Local Government and Public Involvement in Health Act 2007*) kizárólag az angliai önkormányzatok tekintetében kötelezően előírta a vezető közvetlen választását.<sup>12</sup> Az új rendszer azonban továbbra is megtartotta a testületi vezetés modelljét: azaz továbbra is lehetőség van arra, hogy az igazgatási feladatokat – az immáron

közvetlenül választott – tanácsi vezető által elnökölt testület, a kabinet lássa el.<sup>13</sup> A fenti rendszert folyamatosan kezdték bevezetni 2008-tól.<sup>14</sup>

#### b) A magisztrátusi modell a német nyelvű államokban

Szintén ebbe a körbe sorolhatjuk magisztrátusi modellt alkalmazó német tartományok önkormányzatait. Ebben a modellbe jelenleg *Hessen* tartomány sorolható, illetve 1996-ig – a monokratikus, polgármester központú délnémet tanácsi modell bevezetéséig – idetartozott *Schleswig-Holstein* is.<sup>15</sup> A magisztrátusi modellben az igazgatási feladatokat a döntően a stratégiai döntéshozói feladatokat ellátó testület (községi tanács – *Gemeinderat*) által választott magisztrátus, önkormányzati előljáróság (*Gemeindevorstand*) látja el. A magisztrátusnak 1994 óta Hessenben is van egy közvetlenül választott tagja, az előljáróság elnöki feladatait ellátó polgármester (*Bürgermeister*). Bár a közvetlen választás megerősítette a polgármester legitimitációját, azonban ezzel nem számolták fel a testületi irányítást.

Hasonló modellt valósított meg az osztrák tartományok többsége is, ahol az igazgatási feladatokért felelős községi előljáróság (*Gemeindevorstand*) tagjait a községi tanács választja, így az egyfajta speciális bizottságnak tekinthető. A bizottsági jelleget erősíti az is, hogy az előljáróság jellemzően az arányosság elve alapján épül fel, azaz tagjai között megjelenhetnek az ellenzék képviselői is, valamint hogy Tirol, Karintia és Burgenland tartományok kivételével az osztrák tartományokban a polgármestert a tanács, vagy a tanács és az előljáróság együttesen választja. Az előljáróság mint testület tagjai között azonban lehetséges az egyes feladatok reszortelv szerinti megosztása is. A községi előljáróság feladataival kapcsolatban az egyes tartományi községi rendtartások (*Gemeindeordnung*) általában külön kiemelik a községi vagyoni és a községi üzemek irányításával és igazgatásával kapcsolatos ügyeket. A községi hivatal (*Gemeindeamt*) nem tekinthető elkülönült igazgatási szervezetnek, alapvetően döntés-előkészítő szerepet tölt be.<sup>16</sup>

#### c) A skandináv bizottsági végrehajtási modell

Szintén a tanácsközpontú végrehajtási rendszerek körébe sorolhatóak a skandináv bizottsági modellek. Ebben a rendszerben a stratégiai döntéshozó testület által meghatározott keretek között a tényleges igazgatási feladatokat a testület különböző szakbizottságai látják el, amelyek tevékenységét egy *központi bizottság* fogja össze.<sup>17</sup> Itt érvényesül az a modell, hogy a végrehajtás nem különül el élesen a testülettől. Ezt a típust tiszta formájában *Svédország* szabályozása valósítja meg, ahol az egyes igazgatási feladatokat a számos – nagyobb városok esetében akár tucatnyi – bizottság valósítja meg.<sup>18</sup> A bizottságoknak a munkáját a tanács tagjai közül

arányos (proporcionális) rendszerben – azaz a tanácsi ellenzék bevonásával működő – központi bizottság koordinálja, amely mindezen feladat mellett meghozza a legfontosabb pénzügyi döntéseket, előkészíti a költségvetést, valamint ellátja a közvetlen hatáskörébe utalt igazgatási és hatósági feladatokat. A központi bizottság elnöke, valamint az ellenzéki csoport vezetője teljes állású, fizetett politikus ebben a modellben.<sup>19</sup>

A skandináv bizottsági modell már átvezet az önálló igazgatási szerkezetű önkormányzati modellek irányába, ahol az igazgatási szervezet vezetése tekintetben a testületeknek jellemzően szűkebb hatásköreik vannak.

## 2. Monokratikus igazgatási szerkezetű önkormányzati modell

A monokratikus igazgatási szerkezetű önkormányzati modellbe sorolom azon államok szabályozását, ahol az önkormányzati jog kialakít egy a stratégiai döntéshozó testülettől független, attól jogilag elkülönült feladat- és hatáskörrel rendelkező egyszemélyi vezetőt, aki felelős az igazgatási feladatok ellátásáért.

### a) A francia modell

Az elkülönült, egyszemélyi igazgatási szervezet elsőként Franciaország közigazgatási jogában alakult ki, ahol a polgármester a helyi közélet meghatározó szereplője, ugyanis valamennyi igazgatási-végrehajtói feladat- és hatáskört rá telepítettek, a viszonylag nagy létszámú tanács a szabályozás mellett csak a polgármester igazgatási feladatainak ellenőrzését végzi.<sup>20</sup> A polgármester igazgatási vezetői szerepét erősíti az is, hogy amennyiben a községi tanács bizottságokat hoz létre, akkor valamennyi bizottság elnöki feladatait is ellátja.<sup>21</sup> A francia rendszerben valamennyi átruházott államigazgatási hatáskör gyakorlásáért a polgármester felel, így egyfajta „Janus-arcú” szereplőnek is tekinthető, hiszen az önkormányzat igazgatási vezetése mellett egyben ő a településen a központi államhatalom képviselője is.<sup>22</sup> Széles igazgatási jogköre miatt a francia polgármester erős politikai vezetőnek tekinthető, annak ellenére, hogy a 3500 főnél népesebb településeken ezt a vezetőt jogilag a tanács választja a tagjai közül.<sup>23</sup>

A második világháborút követően – részben a francia megszállási övezeten keresztül érvényesülő francia közigazgatási hatásoknak – Rajna-vidék–Pfalz tartomány önkormányzati joga a francia mintát vette át. A tartományi községi rendtartás értelmében a polgármester minősült az önkormányzat igazgatási vezetőjének, valamint az átruházott államigazgatási hatáskörök címzettjének. A mintaalkotó államhoz hasonlóan 1994-ig – a közvetlen választás bevezetéséig – itt is a tanács választotta a település első emberét.<sup>24</sup>

### b) Az amerikai erős polgármesteri modell

Az Amerikai Egyesült Államok önkormányzati rendszerében a XX. század elején alakult ki az erős polgármesteri modell (*strong mayor form*), ahol a polgármester (*mayor*) az önkormányzat igazgatási vezetője, aki közvetlenül vezeti az igazgatási döntéseket előkészítő szervezetet, valamint annak vezetőjét vagy vezetőit, akiket saját hatáskörében nevezhet ki és menthet fel.<sup>25</sup> Az erős politikai vezető pozícióját a közvetlen választás által biztosított erős legitimáció mellett az is erősíti, hogy kifejezetten ő felel a költségvetés előkészítéséért, vétőt emelhet a tanács döntésével szemben, valamint saját törzskarral rendelkezik.<sup>26</sup> A fenti formában a polgármester jelentős politikai befolyást eredményező jogállással rendelkezik<sup>27</sup>, amelyet a szerzők általában a tagállami kormányzók vagy a szövetségi elnökök helyzetéhez hasonlítanak.<sup>28</sup>

Az amerikai modell a második világháborút követően jelentős hatást gyakorolt az amerikai megszállási övezetbe tartozó délnémet tartományok – Bajorország és Baden-Württemberg – önkormányzati jogára. Az amerikai mintákat is szem előtt tartó *délnémet tanácsi modellben* a fejlődés során önálló szervtípussá váló polgármester az igazgatási-végrehajtói feladatok kizárólagos felelőse.<sup>29</sup> A német újraegyesülést követően jelentős konvergenciafolyamatok zajlottak le a különböző német tartományok önkormányzati jogaiban, amelyek keretében a monokratikus igazgatási szerkezetű délnémet tanácsi modell szolgált az egyik legfőbb szabályozási mintaként. A fenti rendszert azonban közvetlenül és teljes egészében csak az 1991-ben csatlakozott új tartományok vették át, amelyek ezzel a modellel váltották fel a korábbi szovjet mintájú tanácsrendszerüket.<sup>30</sup>

### c) Egyszemélyi, igazgatási professzionista vezető

Szintén a monokratikus igazgatási rendszerek körébe sorolhatóak azok a modellek is, ahol az elkülönült végrehajtó-igazgatási szervezetet nem egy politikus vezető, hanem egy közszolgálati jogviszonyban álló *igazgatási professzionista* vezeti. Ez a modell az angolszász területeken alakult ki az 1920-as és 1930-as években, elsősorban annak érdekében, hogy az egyre bonyolultabbá váló önkormányzati feladatokat megfelelő szakértelemmel és hatékonyan tudja elvégezni az önkormányzati adminisztráció. A mintaalkotó rendszernek az *Amerikai Egyesült Államokban* kialakult *tanácsi-menedzseri rendszerű* (*council-manager form*) önkormányzatokat tekinthetjük, ahol bár működik egy közvetlenül választott polgármester, ám ő nem tekinthető önálló hatalmi centrumnak<sup>31</sup>, s jellemzően részállású foglalkoztatottként elsősorban a tanácsi munka irányításáért felel. A végrehajtási és igazgatási feladatok teljességét itt a tanács által választott, s jellemzően bármikor, indoklás nélkül felmenthető *city manager*, mint egyszemélyi



vezető, vagy a városi hivatalok (*departments*) vezetőiből álló testület látja el.<sup>32</sup> Hasonló rendszert alakítottak ki *Ausztráliában*, valamint *Írországban* is.<sup>33</sup>

A monokratikus igazgatási szervezetű önkormányzati modellek közös jellemzője, hogy ebben a rendszerben az igazgatási-végrehajtói feladatok élesen elkülönülnek a stratégiai döntéshozataltól, s így a tanácstól világosan elkülönített szervezet alakul ki. Ebben a modellben az igazgatási szervezet egységes rendszer, amely jellemzően egyszemélyi – kivételesen testületi – vezetés alatt áll.

### 3. Dualisztikus igazgatási szervezetű államok

A dualisztikus igazgatási szervezetű önkormányzati modellbe sorolom azon államok szabályozását, ahol az önkormányzati jog kialakít egy a stratégiai döntéshozó testülettől független, attól jogilag elkülönült feladat- és hatáskörrel rendelkező igazgatási-végrehajtási szervezetet, ám e szervezet vezetésével összefüggő hatáskörök – ellentétben a monokratikus rendszerrel – több személy vagy testület között oszlanak meg.

#### a) A polgármester és a testületi bizottságok kettősségén alapuló rendszer

Ebbe a típusba sorolhatóak azok az országok, ahol a különféle végrehajtói hatásköröket megosztják a polgármesterek és a különféle igazgatási szervezetek között. Erre a modellre jó példát jelentenek a *Benelux államok*, ahol az önkormányzatok – saját, önkormányzati ügyekben történő – végrehajtási és igazgatási feladatainak ellátásáért alapvetően a polgármesterből, valamint a polgármester helyetteseinek minősülő esküdtekből álló kollégium (*het College van Burgomaster en Schepenen / le Collège des Bourgomastre et Échevins*) felel.<sup>34</sup> A fenti kollégium tagjait a nagyobb létszámú<sup>35</sup> tanács választja egyszerű többséggel. Az esküdti kollégium egy elkülönült, testületi vezetésű igazgatási szervezetnek tekinthető, azonban a napóleoni mintákat követő belga és holland rendszerben azonban az önkormányzatokra átruházott államigazgatási hatásköröket a polgármester (*Burgemeester/ Bourgmestre*) látja el, aki egyben az esküdti kollégium elnöke is.<sup>36</sup> Hollandiában hasonló a szabályozás, azzal a különbséggel, hogy ott a polgármester (*Burgemeester*) közvetlen választással nyeri el tisztségét.<sup>37</sup> A Benelux államok igazgatási szerkezete kettős rendszerűnek tekinthető: az önkormányzat saját jogon, eredeti hatáskörben ellátott feladatainak igazgatásáért egy testületi szerv felelős, míg az átruházott államigazgatási hatáskörök ellátása egy egyszemélyi vezető, a polgármester hatáskörébe tartozik. A két szervezeti rendszer azonban nem különül el élesen egymástól, hiszen az önkormányzati testületi igazgatási szerv elnöke a polgármester. A Benelux államokhoz hasonló, a testületi vezetésű igazgatási szervezet és az egyszemélyi erős polgármester kettős hatásköreinek nyugvó rendszer alakult ki *Spanyolországban*,<sup>38</sup> *Portugáliában*<sup>39</sup> és *Görögországban*.<sup>40</sup>

Szintén duális igazgatási struktúra alakult ki Dániában, ahol az igazgatási hatáskörök a polgármesterek és a különféle, a skandináv bizottsági modellben bemutatott mintát követő (végrehajtó) bizottságok között oszlanak meg.<sup>41</sup>

Az újabb szakirodalom szintén ebbe a körbe sorolja a már hivatkozott, kizárólag Angliában hatályos *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* által bevezetett új modellek közül a választott polgármester és az egyes szakhivatalok vezetőiből álló kabinet rendszerét (*elected mayor and cabinet executive*)<sup>42</sup>, valamint a 2000-es brit önkormányzati törvénynek az Egyesült Királyság egész területén bevezetett – viszont csak szűk körben elterjedt – hasonló modellje (*elected mayor and cabinet*).<sup>43</sup> Mindkét modell lényegi eleme, hogy a végrehajtói és igazgatási hatásköröket megosztják a közvetlenül választott hivatali vezető, valamint az egyes ágazati önkormányzati hivatalok vezetőiből álló testület között.<sup>44</sup>

#### b) A polgármester mint politikai vezető és az igazgatási professzionista kettősségén alapuló rendszer

Az igazgatási szervezet kettős vezetésének másik rendszerében a feladat- és hatáskörök ellátását jellemzően egy professzionista igazgatási szakember és egy politikusnak tekinthető vezető között osztják meg.

Ebbe a típusba sorolható a 2000-es brit helyi önkormányzati törvénynek (*Local Government Act 2000*) a viszonylag szűk körben elterjedt, a választott polgármester és a tanácsi menedzser (*elected mayor and council manager*) modellje. A brit szabályozás alapján bizonyos igazgatási feladatokat a közvetlenül választott polgármester (*mayor*), valamint távollétében a javaslatára választott alpolgármester (*deputy mayor*) lát el. Az igazgatási feladatok többsége azonban a tanács által választott menedzser (*council manager*) hatáskörébe tartozik, aki közszolgálati jogviszonyban áll az önkormányzattal, s a politikus polgármesterrel szemben igazgatási szakembernek tekinthető. Az igazgatási szervezet – szakember – közszolgái tekintetében ebben a modellben a polgármester és a menedzser együttesen gyakorolják a munkáltatói jogokat, azonban a bürokrácia operatív vezetése a menedzser feladat- és hatáskörébe tartozik.<sup>45</sup>

A klasszikus brit menedzseri modellt vette alapul a második világháború után a brit megszállási övezetbe tartozó Észak-Rajna-Vesztfáliában és Alsó-Szászországban kialakult, ún. *északnémet tanácsi modell*<sup>46</sup>, amelyben a közvetlenül választott polgármester alapvetően az önkormányzat képviselével és a politikai jellegű döntések végrehajtásával kapcsolatos hatásköröket gyakorolja, míg a napi igazgatási és végrehajtási feladatokért a (politika)függetlennek tételezett, igazgatási szakember, a települési igazgató (községi igazgató – *Gemeindedirektor*, városi /fő/igazgató – *Stadt/ober/ direktor*) felelős.<sup>47</sup>

Szintén ebbe a körbe sorolható a szovjet tanácsrendszer tanácselnöki és vb-titkári kettős vezetésének hagyományára építő *oroszországi* szabályozás is, amelyben immár élesen elválnak egymástól az önkormányzat közvetlenül vagy közvetve megválasztott vezetője<sup>48</sup> (polgármester – *мэр*) és a helyi adminisztráció vezetője (*на принципах единоначалия*), akit a tanács pályázat útján választ ki, s hoz létre vele közszolgálati jogviszonyt.<sup>49</sup>

A fentiek alapján jól látható, hogy az önkormányzatok igazgatási rendszereinek vezetésére számos modell és altípus alakult ki. Összegezve kiemelhetjük, hogy mára már az igazgatási feladatok viszonylagosan elkülönültek az önkormányzat szervezetrendszerén belül, azok ellátására önálló szervtípus jött létre. A szervtípus vezetése tekintetében azonban eltérő megoldások alakultak ki arra figyelemmel, hogy ezt a feladatkört inkább politikai, vagy inkább szakmai, esetlegesen e két elem mindegyikét magában foglaló tevékenységi körnek tekintik-e. Amennyiben politikai jellegű feladatnak tekintik, akkor is felmerül annak a kérdése, hogy egy személy kezébe helyezhető-e ezek összességének ellátása, vagy egy testületre kell-e inkább bízni e hatáskörök gyakorlását. Erre figyelemmel jöttek létre a különböző monokratikus (monista) vagy dualista rendszerek.

## II. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (hatályos Ötv.) modellje

Az európai és amerikai demokráciák főbb modelljeinek áttekintése támpontokat nyújthat a jelenleg hatályos magyar Ötv., a helyi önkormányzatokról szóló Ötv. rendszerének jellemzésében.

A hatályos Ötv.-nek az igazgatási szervezettel összefüggő gyökereinek áttekintése önmagában egy önálló tanulmány tárgya lehetne, annyit azonban kiemelhetünk, hogy az 1990-es szabályozás mind a magyar polgári közigazgatásnak a kettős – laikus, helyi „politikusi” (az 1886. évi XXII. tc. szerinti községi bírói, városi polgármesteri) és az igazgatási szakértői feladatokat (az 1886-os községi törvény szerinti települési jegyzői) elválasztó<sup>50</sup> – rendszerére, valamint a tanácsrendszer idejében az igazgatási szervezet irányításában – részben hasonló módon megjelenő – tanácselnöki és vb-titkári kettősségre<sup>51</sup> is épített.

Elöljáróban kiemelhetjük, hogy a történelmi hagyományokra figyelemmel levő, az 1990-ben elfogadott, kihirdetett és hatályba lépett Ötv. *alapvetően a duális igazgatási modellt követő rendszert alakított ki, amelyben az igazgatási szervezet vezetése tekintetében elválasztotta egymástól a helyi politikusi és a szakmai alapú feladatokat és hatásköröket.*

Az Ötv. alapján a polgármester számos feladattal rendelkezik az önkormányzatok működésével kapcsolatban, amelyeket többféleképpen csoportosíthatunk. Ezen feladatok közé mind ceremoniális, mind helyi politikai, mind igazgatási-végrehajtói tevékenységek

sorolhatóak. Így a polgármester a képviselő-testület elnöke, összehívja és vezeti az üléseit, valamint ellátja a testület képviseletét.<sup>52</sup> A testület bizottságainak ülésén részt vehet, azokkal kapcsolatban döntés-előkészítési és végrehajtási hatáskörökkel rendelkezik. Az Ötv. a testület, a bizottság és a részönkormányzat döntéseivel kapcsolatban halasztó hatályú vétójogot biztosít a polgármesternek.<sup>53</sup> A vétójog már átvezet a polgármester egyik legfontosabb feladatköréhez, az önkormányzati igazgatási rendszer vezetéséhez.

Az Ötv. részletesen szabályozza a polgármesternek az igazgatási szervezettel kapcsolatos feladatait. E tekintetben az igazgatási szervezet vezetését meghatározó szabálynak az Ötv. 35. § (1) bekezdését tekinthetjük, amely szerint „[a] polgármester az önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatait, hatásköreit [7. § (1) és (2) bek.] a képviselő-testület hivatalának közreműködésével látja el.” Az igazgatási feladatok körében az Ötv. – dogmatikailag helytelenül<sup>54</sup> – rögzíti, hogy a „polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját önkormányzati jogkörében irányítja a hivatalt”<sup>55</sup>. Az igazgatási szervezet – dogmatikailag helyesen – osztott vezetésével kapcsolatos polgármesteri feladat- és hatásköröket pedig az Ötv. 35. § (3) bekezdése határozza meg. Az Ötv. fenti szabályai alapján így – bár a testület és annak bizottságai is látnak el bizonyos körben igazgatási feladatokat – egy elkülönült igazgatási szervezetről beszélhetünk, amelynek egyik centrumát a polgármester jelenti.<sup>56</sup>

A polgármester igazgatási feladat- és hatáskörei kettősek: eljárhat mind az önkormányzati, mind az átruházott államigazgatási hatáskörök<sup>57</sup> tekintetében. Az önkormányzati igazgatási ügyekben feladat- és hatáskörökkel nemcsak a testület által átruházott körben rendelkezik, hanem az Ötv. azt is lehetővé teszi, hogy törvény kivételesen a polgármesterre telepítsen ilyen jogköröket<sup>58</sup>, amely hatásköröket így a testület rendeletében nem vonhat el tőle.

Bár a polgármester széles vezetési hatáskörökkel rendelkezik az önállósult igazgatási szervezet tekintetében, azonban a hatályos Ötv. modellje mégis egy olyan duális rendszernek tekinthető, ahol a stratégiai döntéshozó testületi szerv és annak bizottságai is rendelkeznek bizonyos végrehajtói hatáskörökkel.

A *duális modellű rendszert* alapvetően a *jegyző speciális jogállása* határozza meg. A jegyző ugyanis az 1990. évi LXV. törvény rendszerében egy önálló igazgatási vezetőnek tekinthető. Bár az egyéb munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja a jegyző felett, azonban a jegyzőt a képviselő-testület nevezi ki, menti fel *határozatlan időre*, valamint ő gyakorolja felette a fegyelmi jogköröket.<sup>59</sup> Így a jegyző nem tekinthető a polgármester beosztottjának, hiszen megbízatásának létrejötte alapvetően nem tőle függ. A jegyző speciális jogállását az is mutatja, hogy a hatályos Ötv. és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) vele szemben szigorú szakmai alkalmazási feltéte-

leket határoz meg, amelyek alól csak kivételesen adható felmentés. A szakmai feltételek célja az, hogy a jegyző egy igazgatási professzionista legyen, aki a közigazgatás szakmai szempontjait alkalmazza a mindennapi önkormányzati működés során – szemben a laikus és helyi politikai elemet jelentő képviselő-testülettel, annak bizottságaival, valamint a polgármesterrel.<sup>60</sup> Ennek megfelelően a jegyző részt vesz a testület ülésein, a testület jogszabálysértő döntéseinek észlelése esetén köteles jelezni ennek a tényét. A testületi és bizottsági ülések, valamint a polgármester szakmai döntéseinek előkészítésében is fontos szerepe van a jegyzőnek. Egyes rendeletek – így a költségvetési és zárszámadási rendelet esetében – az Ötv., valamint az ágazati (pénzügyi jogi) jogszabályok külön nevesítik a jegyző feladatait. A döntés-előkészítés mellett a döntések végrehajtásában is fontos szerep hárul a jegyzőre. Egyrészt a jegyző készíti el a testületi ülések jegyzőkönyvét, amelyeket neki is alá kell írnia, akárcsak az önkormányzati rendeleteket. Másrészt a jegyző vezeti – igaz, a polgármesterrel osztott hatáskörben – a képviselő-testület hivatalát, amelyik elsődlegesen felelős a döntések végrehajtásáért.

A fenti, önkormányzati ügyekben meghatározott hatáskörökön túl a jegyző elkülönültsége az *átruházott államigazgatási hatáskörök tekintetében* válik különösen jelentőssé. Az Ötv. 7. §-ának (1) bekezdése alapján az önkormányzati szervekre és tisztségviselőkre *átruházott államigazgatási hatáskörök elsődleges címzettje* a jegyző, főjegyző.<sup>61</sup> Ez az elsődlegesség a hatósági statisztikai adatokból is jól látható: 2010-ben az önkormányzatok szervei 11 207 624 elsőfokú, átruházott államigazgatási hatáskörben kiadott határozatot hoztak, s ennek 90,64%-a (10 158 806) volt a jegyzői hatáskörben meghozott döntés.<sup>62</sup> Így Magyarországon – hasonlóan más, duális rendszerű európai államok modelljeihez<sup>63</sup> – az igazgatási szervezetrendszeren belül viszonylag élesen elkülönül egymástól az átruházott államigazgatási ügyekben és az önkormányzati ügyekben eljáró vezető. Ez a kettősség a szabályozásban is megjelenik, hiszen az Ötv., valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) kifejezetten kizárja, hogy önkormányzati hatósági ügyekben a jegyző járhatson el a testület megbízásából. A szabályozás mellett ez az elkülönülés a polgármester hatósági tevékenységének mindennapjaiban is látványos: 2010-ben a polgármesterek államigazgatási hatósági jogkörben 70 676, míg önkormányzati hatósági jogkörben 1 188 483 határozatot hoztak.<sup>64</sup>

Az Ötv. szervezeti szabályai, valamint a hatósági hatáskör-telepítési szabályok azt is biztosítják, hogy a jegyzőt a polgármester nem utasíthatja az átruházott államigazgatási hatáskörben hozott döntései tekintetében. Az átruházott államigazgatási és az önkormányzati hatósági hatáskörök jogi elválasztása azonban csak a jegyző államigazgatási hatáskörei tekintetében minősíthető jogilag merevnek. Az önkormányzati hatósági ügyek előkészítésében ugyanis a hatályos Ötv. alapján

is részt vesz a jegyző, hiszen az Ötv. 36. § (2) bekezdés a) pontja alapján a jegyző „gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról”, így ennek megfelelően döntés-előkészítő szerepben részt vesz az önkormányzati hatósági hatáskörök intézésében is. A jegyző közszolgálati jogi jogállása azonban a gyakorlati önkormányzati működésben majdhogynem jogi fikcióvá alakította az elkülönült, a képviselő-testület és a polgármester befolyásától mentes államigazgatási ügyintézés: a munkáltatói jogok gyakorlása révén a fenti szereplők jelentős hatást gyakorolhatnak a jegyző tevékenységére is.<sup>65</sup>

*Mindezek alapján jogi értelemben a magyar helyi önkormányzatok végrehajtásért és igazgatásért felelős szervezete kettős vezetés alatt áll: egyrészt a helyi politikusi és laikus elemet képviselő polgármester, valamint a szakmaiságot és a stabilitást képviselő – a city managerekkel szoros hasonlóságot mutató – jegyző működteti ezt a rendszert.*

A fenti kettős irányításon túl a hatályos Ötv. azonban széles körben lehetővé teszi a testület közvetlen igazgatási tevékenységét, valamint a testületi bizottságok igazgatási munkáját is. A testületek közvetlen igazgatási tevékenysége elsősorban a kisebb településeken erősebb. Ez a feladatellátás nem elhanyagolható mértékű, hiszen 2010-ben az önkormányzati hatósági hatáskörök közel 10%-ában (9,61%-ában, 163 953 ügyben) közvetlenül a testület döntött. A nagyobb településeken a bizottságok igazgatási tevékenysége még jelentősebb, ők 2010-ben az önkormányzati hatósági ügyek 20,23%-ában, 344 975 ügyben döntöttek. Így az alapvetően duális, s egyes külföldi jogtudósok által az erős, végrehajtói polgármesteri modellbe<sup>66</sup> sorolt magyar önkormányzati rendszerben sem elhanyagolható a testületi szervek igazgatási feladatköre.

### III. A helyi önkormányzatokról szóló új törvény tervezetének monokratikus igazgatási modellje

A Belügyminisztérium által társadalmi egyeztetésre bocsátott, a helyi önkormányzatokról szóló törvény tervezetének (a továbbiakban: az új Ötv. tervezete) új szabályai *modellváltást jelentenének az igazgatási szervezet vezetésében*, azzal, hogy alapvető jelleggel megváltoztatná a polgármester, valamint a jegyző jogállását.

Az új szervezeti szabályozás egyik központi eleme a *polgármester pozíciójának az önkormányzaton belüli megerősítése*. Az igazgatási szervezet szempontjából a legfontosabb a polgármesternek a végrehajtás rendszerén belüli megerősítése. Bár az új Ötv. tervezetének 66. § a) pontja – a korábbiakban jelzettek szerint dogmatikailag továbbra is helytelenül – arról szól, hogy a polgármester irányítja a hivatalt, azonban a 66. § f) pontja már jelzi a változást azzal, hogy kimondja: a jegyző feletti munkáltatói jogokat – s nemcsak az egyéb



munkáltatói jogokat – a polgármester gyakorolja. S bár az új Ötv. tervezetének 78. § (1) bekezdése szerint a jegyző vezeti az önkormányzati hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt, de az alapvető változást a 79. § kinevezési szabálya jelzi. Eszerint a jegyzőt pályázat alapján nem a képviselő-testület, hanem a polgármester nevezi ki. Hasonló módon változott a jegyző helyettesének, az aljegyzőnek a kinevezési rendje is: őt a jegyző javaslatára szintén a polgármester nevezi ki. A körjegyzőket felváltó – kötelezően megalakítandó – közös önkormányzati hivatalokat vezető jegyzőket sem a képviselő-testületek nevezik ki, hanem lakosságszám-arányosan, többségi döntéssel a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok polgármesterei. Ez a szabály a nagyobb települések polgármestereit külön megerősíti, hiszen nagyobb súlyuk van a hivatal vezetőjének kiválasztása esetén, sőt ha a központi település mérete meghaladja a többi település együttes méretét, akkor akár egyetlen település választhatja ki a többieket is ellátó igazgatási szervezet jegyzőjét.<sup>67</sup>

*Mindezen változtatások alapján szervezetileg a jegyző megszűnik elkülönült igazgatási egységként működni, a polgármester vezetése alá kerül, gyakorlatilag a polgármester által vezetett igazgatási szervezet első számú beosztottjává válik.*

A jegyző jogállása megváltozásának következményeit az Ötv. több ponton is levonja. Így az Ötv. tervezete a jegyzőt immáron tisztán önkormányzati tisztségviselőként értelmezi, ezzel összhangban a 40. § (3) és (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy a jegyző saját jogon önkormányzati döntéseket hozhasson, valamint hogy a képviselő-testület – önkormányzati – hatásköreit a jegyzőre is átruházhassa.

A jegyző önkormányzati, a polgármester vezetése alatt álló tisztségviselőként történő újradefiniálásával, valamint az államigazgatási és az önkormányzati feladatok szervezeti szétválasztásának kormányzati igényével<sup>68</sup> is összhangban az új Ötv. alapjaiban változtatná meg az önkormányzatok szervei által ellátható átruházott államigazgatási hatósági hatáskörökre vonatkozó szabályokat. Figyelemmel arra, hogy a járáások 2013. január 1-jei tervezett kialakítása keretében várhatóan a járási hivatalok látnák el a legtöbb, jelenleg az önkormányzatok szervei által végzett államigazgatási feladatot<sup>69</sup>, az új Ötv. tervezetének 17. §-a szerint kizárólag a főpolgármesternek, a polgármesternek és a megyei képviselő-testület elnökének lehetne törvényben, valamint törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben államigazgatási hatósági hatáskört biztosítani. A hatályos Ötv. 7. § (1) bekezdése szerinti jegyzői és polgármesteri hivatali ügyintézői átruházott hatáskörök ezzel megszűnnének, s azokat vagy a polgármesterre, vagy a járási hivatalra kell telepíteni. A jegyző, mint a hivatal vezetője azonban természetesen továbbra is közreműködne ezen ügyek intézésében, hiszen az új Ötv. tervezete alapján is ő készítené elő ezeket a döntéseket. Azonban az államigazgatási hatáskörökben történő önálló eljárásának

lehetősége megszűnne. A fenti szabályozás indoka a jegyző „Janus-arcúságának” megszüntetése lenne: a hatályos rendszerben ugyanis a jegyző egyszerre volt az önkormányzat igazgatási szervezetrendszerének vezetője és az állam(igazgatás) települési képviselője is<sup>70</sup>, míg 2013-tól az államigazgatási feladatokért főszabály szerint az államigazgatási szervek lennének felelősek, s csak kivételesen járhatnának el önkormányzati tisztségviselők. Ez a megoldás az előnyök mellett számos veszély forrása is lehet, hiszen a járási hivatalok hatáskörének túlzottan széles megvonása esetében az igazgatott állampolgároktól adott esetben messze kerülhetnek a közigazgatási tevékenységek, így sérülhetne az igazgatás polgárközelisége.

Ennek eredményeképpen a szervezeti viszonyok mellett az ellátott hatáskörök tekintetében is megszűnne a hatályos Ötv. kettőssége. Az új rendszerben ugyanis az igazgatási hatáskörökért alapvetően a polgármester lenne felelős, s ezen belül csak kivételes lenne az államigazgatási jellegű döntés. Kérdéses, hogy az önkormányzatok milyen körben élnének majd azzal, hogy immáron a jegyzőre is telepíthetnének önkormányzati hatósági ügyeket. Azonban ez a lehetőség alapvetően összhangban áll a polgármester által irányított monokratikus igazgatási szervezet koncepciójával.

*A polgármester pozíciója azonban nemcsak az igazgatási szervezet egyszemélyi vezetésűvé válásával erősödne, hanem a testülettel szemben is jelentős több-letjogokhoz jutna. Az új Ötv. tervezetének 41. § (1) és (2) bekezdése ugyanis a 10 000 főnél népesebb településeken szélesebb körben teszi lehetővé a testületi hatáskörök átruházását. Így ezekben a településeken (városokban) a testület rendelete alapján a polgármester is meghozhatja a testület hatáskörébe utalt választással és kinevezéssel kapcsolatos döntéseket, valamint a polgármester jóváhagyhatja a településrendezési terveket is. A fentiekén túl a tervezet 67. §-a megerősíti a polgármester halasztó hatályú önkormányzati „vétőjogát” azzal, hogy azt már csak minősített többséggel lehet feloldani, valamint lehetővé teszi, hogy két testületi ülés között a polgármester a testület nevében hozzon döntéseket, valamint a testületi döntés hiánya esetén azt a saját döntésével pótolja. Ebbe a körbe illeszkedik az is, hogy a település első embere immár szélesebb körben dönthet költségvetési kérdésekben a testület jóváhagyása nélkül.*

*Az új szabályozás így a korábbi, az erős testületi jogosítványok mellett, a polgármester és az igazgatási professzionista kettősségén alapuló duális modell helyett egy monokratikus vezetésű, a testülettel szemben is megerősített igazgatási szervezetet hozna létre, ezzel is egyfajta modellváltás valósítana meg a magyar önkormányzati rendszerben.*

#### IV. Záró gondolatok

A stratégiai döntések és az operatív igazgatási feladatok megosztásának különféle szabályozási rendszerei

alakultak ki az egyes országok önkormányzati jogaiban. Egyes államokban az igazgatási szervezetrendszer nem különült el élesen a stratégiai döntéshozó testülettől, vagy annak feladatait egy speciális bizottság látta el. Más államokban kialakult egy elkülönült rendszer. Az elkülönült végrehajtó szervezet vezetése szintén változatos formákat ölthetett, ugyanis lehetett az egyszemélyi vezetésű vagy kettős vezetésű. A kettős vezetésen belül is több típust lehet elkülöníteni.

Az 1990-ben kialakuló magyar önkormányzati rendszer – a korábbi szabályozásbeli adottságokra, valamint a történeti hagyományokra is figyelemmel – egy erős, közvetlen testületi vezetésű jogkörök mellett duális rendszert teremtett meg a helyi politikai polgármester és az igazgatási professzionista jegyző szerepkörének intézményesítésével.

A tervezett új önkormányzati törvény ezt a kettős rendszert számolná fel a jegyző polgármester alá rendelésével, s így egyszemélyi igazgatási vezetővé válásával, valamint az átruházott államigazgatási hatáskörök szűkítésével, az önkormányzati és az államigazgatási hatáskörök szervezeti szétválasztásával. Így az önkormányzati szervezeti jog ezen pontján is modellváltásra kerülne sor.

### Jegyzetek

- 1 A helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi ... törvény tervezete. Hozzáférhető: <http://www.kormany.hu/download/1/ba/50000/EI/C5%91terjeszt%C3%A9s%20%C3%96tv.pdf#!DocumentBrowse> (2011.10.17.)
- 2 Erre jó példa Hartmut Maurer rendszerezése, aki a német tartományok önkormányzati rendszereinek vizsgálatából kiindulva elkülönítette egymástól azon önkormányzati rendszereket, amelyekben a testületi szerv felelős valamennyi önkormányzati feladat – így az igazgatási tevékenység – ellátásáért (*monista rendszerek*), valamint azon modelleket, ahol a tanács mellett létrejön egy végrehajtási feladatokért felelős testületi vagy egyszemélyi vezetésű szervezet is (*dualista rendszerek*). Maurer kiemeli, hogy kivételesen a végrehajtó szervezetrendszerrel is elkülönülhet egy szakosított igazgatási szervezet, amely szabályozást egyfajta *trialista* modellnek tekint. L. Hartmut Maurer: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Verlag C. H. Beck, München 2009. 575. o.
- 3 E körbe sorolható Paul Erik Mouritzen és James H. Svara modellje, akik Maurer közigazgatási jogtudományi megközelítésével szemben egy komplexebb igazgatástudományi szempontrendszer alapján négy fő csoportot különítettek el. Ennek alapján beszéltek *erős polgármesteri modellről* (*strong mayor form*), amelyben jellemzően egy közvetlenül választott polgármester valamennyi igazgatási feladat ellátásáért felel, s a helyi igazgatás professzionista vezetője a polgármester irányítása alatt álló tisztviselő, akit a polgármester az önkormányzati testület (vagy testületek) jóváhagyása nélkül választhat ki. A másik fő formának a *bizottsági vezetés rendszerét* (*committe-leader form*) tekintették, ahol az egyszemélyi, alapvetően politikai jellegű vezető (polgármester) léte mellett a végrehajtási és igazgatási funkciókat megosztották a polgármester, a professzionista igazgatási vezető, valamint testületi formában működő, igazgatási feladatokat ellátó bizottságok között. A harmadik rendszerként a *testületi vezetés* (*collective form*) modelljét vizsgálták, ahol az igazgatási és a végrehajtási feladatok összességét egy testületi szerv látja

el. A negyedik modellt jelentette a *tanácsi-menedzseri modell* (*council-manager form*), amelyben a végrehajtási feladatokat egy professzionista igazgatási szakember látja el, akinek munkáját a tanács, illetve az esetleges egyszemélyi politikai vezető csak általánosságban irányítja. L. Paul Erik Mouritzen–James H. Svara: *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2002. 55–58. o. A tanácsi-menedzseri modellhez kapcsolódóan jelzem, hogy Svara is kiemeli azonban egy másik cikkében, hogy a fenti, szűkebb polgármesteri vezetői (hatalmi) hatáskörök is hatékony fellépést biztosíthatnak, igaz, e körben egyfajta egyeztető szereplőként tehet szert a polgármester fontos szerepre. L. James H. Svara: *Effective Mayoral Leadership in Council-Manager Cities: Reassessing the Facilitative Model*. *National Civic Review* XCII. 2003. 2. sz. 169–170. o.

- 4 E körbe sorolható Hubert Heinelt és Nikolas H. Klepas osztályozási rendszere is, akik négy fő modellt különítenek el. Elemzésükben elkülönítik a *végrehajtói modellt* (*executive form*), amelyben a jellemzően közvetlenül választott polgármester nemcsak a testületi, stratégiai döntéshozó szerv elnöke, hanem egyben a végrehajtás vezetője is. A második rendszert a *politikai vezetés* (*political form*) rendszere jelenti, ahol a polgármester csak korlátozott körben lát el államigazgatási feladatokat, s elsődleges feladata a helyi közösség politikai képviselése. A harmadik formát csoportosításukban a *ceremoniális modell* (*ceremonial form*) jelentette, ahol a jellemzően közvetlenül választott polgármester csak a testületi szerv vezetésével összefüggő ceremoniális feladatokért felel. Negyedik rendszerként a *testületi vezetés modelljét* (*collegial form*) jelölték meg, ahol a polgármester mellett vagy helyett alapvetően választott testületek végzik az önkormányzati igazgatási feladatokat. Hubert Heinelt–Nikolas H. Klepas: *Typologies of Local Government Systems*. In: *The European Mayor. Political Leaders in Changing Context of Local Democracy* (szerk. Henry Bäck–Hubert Heinelt–Annick Magnier). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006. 35–36. o.
- 5 Idesorolható Henry Bäck csoportosítása, aki a kormányformák mintájára csoportosította az önkormányzatok igazgatási modelljeit. Így elkülönítette a *közigazgatási kormányzatot* (*Assembly government systems*), ahol a maureri értelemben vett monista rendszer valósul meg, azaz a közgyűlés, vagy annak egy speciális, jellemzően arányos (proporcionális) módon létrehozott bizottsága látja el az igazgatási feladatokat. A második csoportként a *parlamentáris rendszereket* (*Parliamentary systems*) jelölte meg, ahol az igazgatási feladatokat szintén egy testület látja el, ám az viszonylag élesen elkülönül a testülettől, s tagjait nem arányos, hanem többségi alapon választják meg. A harmadik csoportot a *félprezidenciaális modell* (*Semi-presidentialism*) képezi, ahol érvényesül a testületi és az egyszemélyi vezetésű szerv kettőssége, s ahol az egyszemélyi vezető bizonyos előjogokat kap. A negyedik modellt a *prezidenciaális* (*Presidentialism*), ahol a testülettel szemben az egyszemélyi igazgatási vezető a meghatározó szereplő. L. Henry Bäck: *The Institutional Settings of Local Political Leadership and Community Involvement*. *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement* (szerk. Michael Haus–Hubert Heinelt–Murray Stewart). Routledge, New York–London 2005. 82–86. o.
- 6 Az utóbbi évek magyarországi jogi és igazgatási szakirodalmában – figyelemmel az Ötv. megalkotása, valamint módosítása körüli jogi, politikai és igazgatási vitákra – a modellek csoportosításának egyik központi szempontjává vált a polgármesterek közvetlen vagy közvetett választásának modellje. Csoportosításom rendszere is mutatja, hogy egyetértek abban Józsa Zoltánnal, hogy a közvetlen vagy közvetett választással történő legitimáció, bár fontos szempont, de nem lehet azt kizárólagos modellalkotó elemként értelmezni. L. Józsa Zoltán: *Polgármesterek az uniós tagállamokban: modellvariációk*. In: *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor?* (szerk. Kákai László) Publikon Kiadó, Pécs 2010. 205–206. o.



- 7 L. Gérard Marcou–Imre Verebélyi: *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. Institut international des Sciences administratives, Bruxelles 1993. 127. o.
- 8 Így például a megyei (grófsági – *county*) és a nagyvárosi (*unitarity councils*) önkormányzatok oktatásügyi feladataival összefüggő igazgatási ügyekben a megyei önkormányzat helyi oktatásügyi hatósága (*Local Education Authority – LEA*) járt el. L. John Ford–Mary Hughes–David Ruebain: *Education Law and Practice*. Jordans, Bristol 2005. 10–13. o.
- 9 L. David Mitchell–Gears: *Großbritannien*. In: *Kommunalpolitik in Europa* (szerk. Hans-Georg Wehling). Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart–Berlin–Köln 1994. 148–149. o.
- 10 L. Maurer: i. m. 576. o.
- 11 L. Andrew Arden–Christopher Baker–Jonathan Manning: *Local Government Constitutional and Administrative Law*. Sweet & Maxwell, London 2008. 15. o.
- 12 L. Arden–Baker–Manning: i. m. 62. o.
- 13 L. Arden–Baker–Manning: i. m. 63–64. o.
- 14 L. Arden–Baker–Manning: i. m. 66. o.
- 15 L. Maurer: i. m. 576. o.
- 16 L. Hans Neuhofer: *Österreich*. In: *Kommunalpolitik in Europa* (szerk. Hans-Georg Wehling). Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart–Berlin–Köln 1994. 34. o. és Robert Walter–Heinz Mayer: *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*. Manz-sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1992. 314–316. o.
- 17 L. John Loughlin: *Subnational democracy in the European Union*. Oxford University Press, Oxford 2001. 325. o.
- 18 L. Stig Strömholtz (szerk.): *An Introduction to Swedish Law*. Kluwer, Deventer–Boston–Antwerpen–Frankfurt am Main 1981. 92. o.
- 19 L. Mouritzen–Svara: i. m. 60. o.
- 20 L. Marcou–Verebélyi: i. m. 129. o. és Georges Vlachos: *Les principes généraux du droit administratif*. Ellipses, Paris 1993. 265–266. o.
- 21 L. Marcou–Verebélyi: i. m. 130. o.
- 22 Mindezekre figyelemmel Heinelt és Klepas a francia polgármesterre vonatkozó szabályozást a *politikai vezetői modell* körébe sorolta. L. Heinelt–Klepa: i. m. 36. o.
- 23 A francia szabályozás is alátámasztja Józsa Zoltán azon álláspontját, mely szerint a közvetett vagy közvetlen választás nem determinatív jelentőségű a polgármester jogállása tekintetében, hiszen a népesebb francia településeken a polgármestert nem közvetlenül választják. L. Józsa: i. m. 206. o. Ráadásul *politológiai értelemben* a közvetlen választás ezeken a településeken is formális. Ugyanis az 1982-es *Loi Deferre* óta a korábbi (abszolút) többségi rendszert egy arányos (pártlistás) önkormányzati választási modell váltotta fel a 3500 főnél népesebb településeken, ahol polgármesterré általában a győztes pártlista vezetőjét választják meg. L. Marcou–Verebélyi: i. m. 130. o.
- 24 L. Kay Waechter: *Kommunalrecht*. Carl Heymanns Verlag, Köln–Berlin–Bonn–München 1995. 214. o.
- 25 L. Mouritzen–Svara: i. m. 55. o.
- 26 L. Donald C. Rowat: *International Handbook on Local Government Reorganization. Contemporary Developments*. Aldwych Press, London, 1980. 235. o. Magyary Zoltán 1934-es, az amerikai államfejlődésről írott monográfiájában a XX. század elején lezajlott, a korábbi, hagyományos angolszász rendszert átalakító változtatás legfőbb okaként a közigazgatás megnövekedett feladatainak ellátásához szükséges hatékony igazgatási szervezet kialakítása iránti igényt jelölte meg. L. Magyary Zoltán: *Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1934. 240. o.
- 27 L. Mouritzen–Svara: i. m. 55. o.
- 28 L. C. Peter Magrath–Elmer E. Cromwell, Jr.–Jay S. Goodman: *American Democracy*. Macmillan, New York 1973. 492. o. A fenti jellemzőkre tekintettel ezeket a rendszereket egyfajta prezidenciális, félprezidenciális jellegű modellnek tekintette Henry Bäck. L. Bäck: i. m. 82–83. o.
- 29 L. Maurer: i. m. 576. o. és Hans-Georg Wehling: *Deutschland*. In: *Kommunalpolitik in Europa* (szerk. Hans-Georg Wehling). Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart–Berlin–Köln 1994. 17. o.
- 30 L. Maurer: i. m. 577. o.
- 31 L. Rowat: i. m. 235. o.
- 32 L. Mouritzen–Svara: i. m. 63. o.
- 33 L. Mouritzen–Svara: i. m. 63–64. o.
- 34 L. Sabien Lust: *Administrative Law in Belgium*. In: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis* (szerk. René J. G. H. Seerden). Intersentia – Metro, Antwerpen–Oxford 2007. 17. o.
- 35 5–55 tagú.
- 36 Így a Benelux államok közigazgatási joga a polgármesterre, mint az államigazgatás helyi képviselőjére tekint. Erre figyelemmel Belgiumban 2007-ig a polgármestert az államfő, a király nevezte ki. A polgármester államigazgatási feladatai miatt a 2007-es önkormányzati reformot követően Flandriában továbbra is megmaradt az államigazgatás kinevezési jogköre: a flamand tartományban a polgármestert a regionális kormányzat jelöli ki. Ezzel szemben Vallóniában egy „félközvetlen” választási rendszer jött létre azzal, hogy a polgármesternek azt a személyt kell tekinteni, aki a – pártlistás, ám a preferenciális szavazatokat ismerő – tanácsi képviselő-választáson a legtöbb preferenciális szavazatot kapta. Az eltérő pártállású polgármester és tanács – s a tanácson keresztül az általa választott esküdti kollégium – elkerülése érdekében egyúttal lehetővé tették, hogy a tanács bizalmi szavazással eltávolíthassa a polgármestert. Mindez a vallon területeken egyértelműen rögzíti a tanács(i többség) igazgatási szervezetre gyakorolt meghatározó szerepét. L. Lust: i. m. 17–18. o.
- 37 L. Wim Derksen: *Niederlande*. In: *Kommunalpolitik in Europa* (szerk. Hans-Georg Wehling). Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart–Berlin–Köln 1994. 121. o.
- 38 L. Michael T. Newton–Peter J. Donaghy: *Institutions of Modern Spain. A Political and Economic Guide*. Cambridge University Press, Cambridge 1997. 147–148. o.
- 39 L. Joaquim Romero Magalhaes: *Portugal*. In: *Kommunalpolitik in Europa* (szerk. Hans-Georg Wehling). Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart–Berlin–Köln 1994. 232–233. o.
- 40 L. Nikolaus-Komninos Hlepas: *Griechenland*. In: *Kommunalpolitik in Europa* (szerk. Hans-Georg Wehling). Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart–Berlin–Köln 1994. 251. o.
- 41 L. Mouritzen – Svara: i. m. 60. o.
- 42 L. Arden–Baker–Manning: i. m. 62. o.
- 43 L. Arden–Baker–Manning: i. m. 51. o.
- 44 L. Arden–Baker–Manning: i. m. 61–62. o.
- 45 L. Arden–Baker–Manning: i. m. 54–55. o.
- 46 L. Maurer: i. m. 576. o.
- 47 L. Alfons Gern: *Deutsches Kommunalrecht. Nomos, Baden – Baden* 1994. 201. o.
- 48 L. U. B. Singh: *Decentralized Democratic Governance in New Millennium*. Concept Publishing Company, New Delhi 2009. 167. o.
- 49 Az Oroszországi Föderáció helyi önkormányzati szerveinek általános elveiről szóló 2003. évi 131. számú szövetségi törvény ugyanis felszámolta annak a lehetőségét, hogy a helyi önkormányzat vezetője és a helyi adminisztráció vezetője ugyanaz a személy legyen. L. Rixer Ádám: *Az orosz helyi önkormányzatok főbb jellegzetességei*. In: *20 éves a magyar önkormányzati rendszer* (szerk. Fábíán Adrián). A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2011. 299. o.
- 50 A bíró és a jegyző jogállását illetően l. részletesen Kmety Károly: *A magyar közigazgatás kézikönyve*. Politzer Kiadó, Budapest 1897. 181–182. o.
- 51 A tanácselnök és a vb-titkár feladatait illetően l. részletesen Fonyó Gyula (szerk.): *A tanács törvény magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976. 531–533. o. és 565–567. o.

- 52 L. Ötv. 9. § (1) bek. és 12. § (2) bek.
- 53 A halasztó hatályú vétő alkalmazásával és annak szabályaival kapcsolatban L. Ötv. 25. § (2) bek.
- 54 A közigazgatási jogi dogmatikában az irányítás ugyanis szervek közötti jogviszonyt tételez fel, míg a vezetés a szervezeten belüli viszonyokra jellemző. A gazdag szakirodalomból e tekintetben l. pl. *Madarász Tibor*: Elméleti problémák az intézetirányítás szabályozása körében. *Állam és Igazgatás* 1972. 2. sz., *Kaltenbach Jenő*: Elméleti problémák az irányítás fogalma köréből. *Állam és Igazgatás* 1984. 7. sz. 619. o., *Hoffmanné Németh Ildikó-Szabó Lajos*: Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatás működésében. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest 2007. 13–14. o., *Szabó Lajos*: Felügyelet és ellenőrzés a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás* 2009. 3. sz. 33. o. és *Fekete Orsolya*: A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire. PhD-értekezés kézírata, Szeged 2011. 49. o.
- 55 L. Ötv. 35. § (2) bek.
- 56 Hasonlóan: *Csefkó Ferenc* (szerk.): Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára. Új Historica Kiadó, Villány 1999. 129. o. és *Verebélyi Imre* (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest 1999. 121–122. o.
- 57 L. Ötv. 7. § (1) bek., valamint *Csefkó*: i. m. 129–130. o.
- 58 L. Ötv. 2. § (2) bek.
- 59 *Csefkó*: i. m. 141–142. o.
- 60 Azaz: „a jogalkotó a jegyzői intézmény útján kívánta biztosítani az önkormányzat működésének szakmai háttérét”. L. *Csefkó*: i. m. 143. o.
- 61 Az Ötv. 7. § (1) bekezdése szerint a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának ügyintézője csak kivételesen láthat el államigazgatási feladatokat. A jegyző esetében a „kivételesen” kitétel nem szerepel az Ötv.-ben, így ő tekinthető ezen feladatok elsődleges címzettjének.
- 62 Forrás: Az önkormányzatok államigazgatási hatósági ügyekben hozott elsőfokú döntéseinek 2010. évi összefoglaló adatai.
- 63 Így például a Benelux államok modelljéhez, ahol önkormányzati hatósági ügyekben az esküdtek kollégiuma, míg az államigazgatási hatósági ügyekben a polgármester jár el.
- 64 Forrás: Az önkormányzatok államigazgatási hatósági ügyekben hozott elsőfokú döntéseinek 2010. évi összefoglaló adatai és Az önkormányzat önkormányzati hatósági ügyekben hozott elsőfokú döntéseinek 2010. évi összefoglaló adatai.
- 65 Hasonlóan vélekedik Szabó Lajos is, aki szerint a jegyző munkajogilag függ a polgármestertől és a képviselő-testülettől, amely hatással lehet tevékenységére. L. *Verebélyi*: i. m. 158.
- 66 *Heinelt-Klepac*: i. m. 35. o.
- 67 L. az új Ötv. tervezete 80. § b) pontját.
- 68 A járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat 2. j) pontja alapján „[a] járások kialakítása során szervezeti szinten is szét kell választani az önkormányzati és államigazgatási feladatok ellátását”.
- 69 L. a járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat 1., 2. a), j) és 5. pontjait.
- 70 L. *Hoffman István*: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében. Eötvös Kiadó, Budapest 2009. 274–275. o.

**Somogyvári István**  
címzetes egyetemi tanár (ELTE ÁJK)

## Alkotmányreform-alternatívák

### I. Kezdődik az alkotmányozás

A 2010. évi országgyűlési képviselő-választások eredményeként a Fidesz–KDNP frakció kétharmadot meghaladó többséget szerzett a Parlamentben. Az új kormánytöbbség ezt akként értékelte, hogy kellő felhatalmazással rendelkezik a címében még mindig 1949. évi, tartalmában 1989–90-ben jogállamivá formált, de preambuluma szerint is ideiglenes alaptörvény helyett újat készíteni. Ez nemcsak lehetősége, de a társadalom irányában kötelessége is.

2010. június 28-án az új Országgyűlés 45 képviselőből álló Alkotmány-előkészítő eseti bizottságot hozott létre. A parlamenti arányoknak megfelelően a Fidesznek 23, a KDNP-nek 7, az MSZP-nek 7, a Jobbiknak 6 és az LMP-nek 2 képviselője került a testületbe. A bizottság azt a feladatot kapta az Országgyűléstől, hogy 2010. december

15-ig dolgozza ki az új alkotmány szabályozási elveit, és azt terjessze az Országgyűlés elé.<sup>1</sup>

Az ellenzéki pártok közül az MSZP és az LMP 2010. október végéig, a Jobbik 2010. november közepéig vett részt a bizottság munkájában. Előbbi pártok azért hagyták el a testületet, mert a kormánytöbbség egy általa elfogadott törvény alkotmányellenességének kimondása után jelentősen csökkentette az Alkotmánybíróság jogkörét.<sup>2</sup> A Jobbik a formálódó koncepcióval nem értett egyet, azt összeegyeztethetetlennek találta saját alkotmányos felfogásával. Így a bizottság kormánypárti képviselői fejezték be a munkát, és az elkészült szabályozási elveket tartalmazó országgyűlési határozati javaslatot december 20-án nyújtották be.<sup>3</sup> A határozati javaslat úgy szólt, hogy az Országgyűlés Magyarország Alkotmányának szabályozási elveit a határozat melléklete szerint elfogadja, és felkéri a kormányt, készítse elő